



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Decadência e atos sujeitos a registro: análise crítica do entendimento jurisprudencial e de sua aplicação pelos Tribunais de Contas

Decadence and acts subject to registry: a critical analysis of the jurisprudential understanding and its application by the Brazilian Accountability Offices

Hugo Mesquita Póvoa

Resumo: A jurisprudência, capitaneada pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal, considera a natureza jurídica dos atos de aposentadoria, reforma e pensão como complexa. Com isso, além de ser prescindível a observância do contraditório e da ampla defesa quando da apreciação da legalidade de tais atos, não há que se falar em decadência antes do devido registro pela Corte de Contas, em virtude da competência elencada no inciso III do artigo 71 da CRFB. Dessa forma, o presente estudo tem como objetivo não só analisar criticamente a jurisprudência, mas principalmente como essa vem sendo aplicada pelos tribunais de contas, a partir da análise de decisões do TCU e do TCDF, tendo em vista os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança, corolários do Estado de Direito.

Palavras-chave: controle externo; aposentadoria; decadência; tribunais de contas; segurança jurídica.

Abstract: The case law, headed by the understanding of the Federal Supreme Court, considers the legal nature of the acts of retirement and pension as complex. As a result, besides being dispensable the observance of the contradictory and the ample defense, there is no decadence before the proper registration by the Accountability Office, due to the competence listed in item III of article 71 of the CRFB. The purpose of this study is not only to analyze critically the jurisprudence, but also how it has been applied by the Accountability Offices based on the analysis of TCU and TCDF decisions, in view of the principles of legal certainty and the protection of trust, corollaries of the rule of law.

Keywords: external control; retirement; decadence; accountability offices; legal certainty.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v6i2p135-162>

DECADÊNCIA E ATOS SUJEITOS A REGISTRO: ANÁLISE CRÍTICA DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL E DE SUA APLICAÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Hugo Mesquita PÓVOA*

1. Introdução; 2. Tribunais de contas e atos sujeitos a registro; 3. Ato sujeito a registro como ato composto; 4. Segurança jurídica e termo inicial do prazo decadencial; 5. Aplicação do entendimento jurisprudencial (ato complexo) pelos tribunais de contas; 6. Considerações finais; 7. Referências bibliográficas.

1. Introdução

O constituinte originário ampliou as competências outorgadas ao Tribunal de Contas da União - TCU, elencadas no artigo 71 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, entre elas a de controle dos atos sujeitos a registro (admissões, aposentadorias, reformas e pensões), que geram grande volume de processos e possuem reflexos importantes sobre o equilíbrio do regime próprio de previdência social.

Ainda, a análise dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, que em regra percorre a análise de atos administrativos praticados ao longo da vida funcional do servidor público, possui grande repercussão sobre a esfera jurídica e pessoal dos beneficiários, uma vez que envolve direito constitucionalmente assegurado intrinsecamente ligado à sua subsistência e, conseqüentemente, ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Predominantemente, a jurisprudência tem se posicionado no sentido de considerar os atos de aposentadoria, reforma e pensão como atos complexos, o que gera conseqüências tanto na desnecessidade de observância do contraditório e da ampla defesa quando da análise de tais atos pelos tribunais de contas (Súmula Vinculante nº 3), quanto no termo inicial da contagem do prazo decadencial para a Administração Pública rever seus próprios atos, uma vez que, enquanto não aperfeiçoado o ato, com o devido registro pela Corte de Contas competente, não haveria que se falar em decadência.

Nessa toada, necessário se faz analisar a jurisprudência sobre o assunto, a classificação dos atos sujeitos a registro como atos complexos e suas conseqüências, bem como a forma como vem sendo aplicado o entendimento consolidado na jurisprudência.

* Advogado e Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Distrito Federal. Bacharel em Direito e Engenheiro Eletricista pela Universidade de Brasília. Especialista em Direito Público pela Fortium. E-mail: hugopovoa@gmail.com

dência pelos tribunais de contas, perquirindo principalmente sua extensão e consonância com os princípios corolários do Estado de Direito, entre eles o da segurança jurídica.

Proceder-se-á a análise de decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF e do TCU, a fim de avaliar como o entendimento do STF vem sendo aplicado por esses tribunais e se eventual conclusão pela complexidade dos mencionados atos permite, quando da apreciação de sua legalidade, a revisão/anulação de quaisquer atos administrativos com efeitos favoráveis para os beneficiários praticados há mais de 05 (cinco) anos, ainda que não diretamente ligados à aposentação, mas relacionados à vida funcional dos servidores públicos.

2. Tribunais de contas e atos sujeitos a registro

A apreciação dos atos sujeitos a registro, especialmente as aposentadorias, reformas e pensões, elencada no inciso III do artigo 71 da CF/88, diz respeito a verificação da legalidade dos atos concessórios dos citados benefícios previdenciários e sua conformação com a ordem jurídica vigente *a posteriori* (MEDAUAR, 2014, p. 147), sendo uma das competências que mais consome tempo e, conseqüentemente, recursos dos tribunais de contas, em razão do grande volume.

Assim, para o presente estudo interessam as aposentadorias, reformas e pensões concedidas à conta do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, definidos da seguinte forma por Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011, p. 219):

A aposentadoria, de modo geral, é um benefício concedido às pessoas que satisfizeram os requisitos constitucionais e legais para que possam receber o respectivo provento sem a necessidade de contraprestação do serviço, isto é, estão aptas a receber sem trabalhar.

A reforma é o benefício concedido aos militares e equivale à aposentadoria dos servidores civis. Para os objetivos dessa obra, é suficiente saber que a reforma é a passagem do militar para a inatividade. [...]

A pensão é o benefício concedido ao(s) dependente(s) de servidores que venham a falecer.

Observa-se que nos três casos tem-se um ato concessório publicado, por meio do qual a Administração concede determinado benefício previdenciário ao servidor público ou a seus dependentes, ato esse que será posteriormente apreciado, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas competente mediante processo administrativo, conforme determinação constitucional¹.

¹ Tendo em vista a similitude dos mencionados atos e dos respectivos processos de apreciação, doravante referir-se-á precipuamente ao ato de aposentadoria, sem olvidar que as conclusões alcançadas se aplicam igualmente aos atos de reforma e de pensão, civis ou militares.

Sendo a aposentadoria o direito à inatividade remunerada, sob a perspectiva formal a concessão de aposentadoria é o ato por meio do qual a Administração Pública, por intermédio do órgão ao qual o servidor se encontra vinculado (órgão de origem), concede o direito à mencionada inatividade remunerada ao servidor público (DI PIETRO, 2012, p. 625).

Tal ato, por determinação da CF/88, em seu artigo 71, inciso III, deve ser apreciado pelo respectivo Tribunal de Contas, que registrará o ato caso esteja conforme o ordenamento jurídico, negará registro caso possua alguma ilegalidade ou, ainda, recomendará ao órgão de origem a adoção de providências a fim de evitar a consequência mais gravosa de negativa de registro. Conforme destaca Jacoby Fernandes (2016, p. 80), “é de fundamental importância notar que o ato de inativação é praticado pela Administração, mas sujeito ao controle, mediante *registro*, no Tribunal de Contas”.

Observa-se que os procedimentos que envolvem a apreciação, para fins de registro, dos atos de aposentadoria são notadamente vinculados, uma vez que exigem o preenchimento de requisitos previstos em lei, bem como sua formalização depende de diversos atos praticados por diferentes agentes, órgão de origem, controles internos e controle externo (ZYMLER, 2015, p. 252).

Havendo dúvidas quanto a algum requisito para a legalidade do respectivo ato, diligenciará a Corte de Contas a respeito, buscando o saneamento da questão, podendo, em caso de recusa ao atendimento, julgar ilegal a concessão, com a consequente negativa de registro.

Tema de grande relevo e com importantes consequências para os servidores públicos diz respeito a natureza jurídica dos atos de aposentadoria diante da necessidade de registro pelos tribunais de contas, especificamente no que se refere à sua classificação quanto à composição da vontade produtora do ato: simples, composto ou complexo².

Carvalho Filho³ (2017, p. 136) define o ato simples como o emanado da vontade de um único agente; complexo como aquele cuja vontade da Administração exige manifestação de vários agentes, apesar de haver certo conteúdo próprio em cada manifestação⁴; e composto como aquele formado por múltiplas manifestações, mas

² Observa-se que alguns autores, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 427), dividem os atos administrativos quanto à composição da vontade produtora do ato em apenas simples e complexos, sendo os atos simples “os que são produzidos pela declaração jurídica de um único órgão” e complexos “os que resultam da conjugação de vontade de órgão diferentes”, dentre os quais encontrar-se-iam os atos compostos da classificação mencionada e mais utilizada.

³ Posição compartilhada por Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2012, p. 229).

⁴ Como exemplo, o autor cita a investidura dos Ministros do STF, que se inicia com a escolha do nome pelo Presidente da República, é aprovado pelo Senado Federal e finaliza com a nomeação, nos termos do artigo 101 da CF/88.

com uma só vontade de conteúdo próprio, sendo as demais meramente instrumentais, uma vez que se limitam a verificar a legitimidade do ato de conteúdo próprio⁵.

Nessa toada, se nos atos complexos duas vontades se fundem para formação de ato único, nos atos compostos são praticados dois atos, um principal e outro acessório, pressuposto ou complementar do principal, razão pela qual os atos que dependem de homologação, em geral, seriam atos compostos, segundo Di Pietro (2012, p. 230).

Nada obstante, o STF possui entendimento consolidado no sentido de serem os atos de aposentadoria atos administrativos complexos, que se aperfeiçoam apenas com o devido registro pelo Tribunal de Contas competente, conforme se observa dos acórdãos nos MS 24.754/DF e MS 24.728/RJ, entre outros, entendimento que serviu como fundamento para edição do enunciado da Súmula Vinculante nº 3.

Por meio do MS 24.754/DF, o impetrante almejava a invalidação de ato do TCU que implicou a glosa de sua aposentadoria, argumentando, entre outros, o não oferecimento de oportunidade ao exercício do contraditório e da ampla defesa previamente à decisão da Corte de Contas.

Em seu voto, acolhido pelo Tribunal Pleno, o Ministro Relator destacou que o ato de aposentadoria se classifica como complexo, não havendo propriamente litigantes nos processos em trâmite no Tribunal de Contas, razão pela qual não seriam aplicáveis os princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme se observa da ementa transcrita abaixo:

APOSENTADORIA - HOMOLOGAÇÃO - ATO COMPLEXO - CONTRADITÓRIO - IMPROPRIEDADE. O processo de aposentadoria revela atos complexos, sem o envolvimento de litigantes, ficando afastada a necessidade de observância do contraditório, isso em vista do ato final, ou seja, a glosa pela Corte de Contas. (STF – MS 24.754/DF; Relator Min. Marco Aurélio; julgamento: 07.10.2004; Tribunal Pleno; DJ 18.02.2005).

Por sua vez, no MS 24.728/RJ avaliou-se a situação de decisão pendente de recurso administrativo com efeito suspensivo no Tribunal de Contas, considerando-se que não é necessária a observância do contraditório, uma vez que o efeito suspensivo conferido ao recurso impediu o registro do ato e conseqüentemente seu aperfeiçoamento, tendo em vista sua natureza complexa:

Mandado de Segurança. 2. Pensão por morte de ex-militar. 3. Decisão do Tribunal de Contas da União, que considerou legal a concessão de pensão à impetrante e determinou o registro do ato respectivo. 4. Decisão impugnada, no prazo legal, pelo Ministério Público da União, por meio de Pedido de Reexame. 5. Recurso com efeito suspensivo,

⁵ O autor dá como exemplo de ato composto um ato de autorização sujeito a outro ato confirmatório, um visto.

que impediu se perfizesse o ato complexo de registro da pensão militar. 6. Pedido de Reexame provido para tornar insubsistente a decisão anterior e declarar ilegal a concessão de pensão. 7. Art. 71, III, da Constituição. Tribunal de Contas da União. Controle Externo. Julgamento de legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão. Inexistência de processo contraditório ou contestatório. Precedentes. 8. Não se trata, portanto, de revisão de pensão. Inaplicabilidade do precedente MS 24.268-MG, Pleno, DJ 05.02.04, Gilmar Mendes, redator para o acórdão. 9. Mandado de Segurança indeferido, cassada a liminar anteriormente concedida. (MS nº 24.728/RJ. Tribunal Pleno. Relator Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 03.08.05).

Citam-se, ainda, outros dois julgados da Suprema Corte exemplificativos do entendimento sobre o assunto em questão (RE nº 195861/ES, Segunda Turma, Relator Min. Marco Aurélio, Julgamento: 26.08.1997; MS nº 25697/DF, Tribunal Pleno, Relatora Min. Cármen Lúcia, Julgamento: 17.02.2010)

Após reiteradas decisões no sentido dos precedentes citados, editou-se o enunciado da Súmula Vinculante nº 3, aprovado em 30.05.2007, nos seguintes termos:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Com efeito, fica claro o posicionamento da Suprema Corte no sentido de considerar o ato de aposentadoria como sendo um ato complexo, tendo em vista que, para sua formação (ato perfeito), além da manifestação do órgão de origem, é necessária a manifestação do Tribunal de Contas.

Como consequências de tal entendimento, tem-se que: a) não seria necessária a observância pelos tribunais de contas dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando da apreciação do ato de concessão inicial de aposentadoria, conforme disposto no enunciado da Súmula Vinculante nº 3; b) apenas a partir do registro do ato concessório inicial pelo Tribunal de Contas competente, momento no qual o ato estaria perfeito, passaria a ser contado o prazo decadencial de que trata o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999⁶, tornando-se o registro pela Corte de Contas o termo *a quo* para o prazo quinquenal.

Nada obstante, insta consignar que a própria Suprema Corte posteriormente suavizou o entendimento consubstanciado no enunciado da Súmula Vinculante nº 3, garantindo aos servidores o exercício do contraditório e da ampla defesa nos processos de apreciação da concessão inicial de aposentadoria nos tribunais de contas

⁶ Nesse sentido: MS 25.440/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 28.04.2006; 25.072/DF, Relator Min. Marco Aurélio, DJ 27.04.2007; entre outros.

quando ultrapassado o prazo de 05 (cinco)⁷, tendo como supedâneo os princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança, da dignidade da pessoa humana, da lealdade e da moralidade administrativa⁸.

Observa-se, portanto, que a jurisprudência até o momento dominante no STF entende ser o registro da aposentadoria pelo Tribunal de Contas, e não a sua efetiva concessão, o termo inicial para a contagem do prazo decadencial de que trata o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999. Entretanto, ultrapassado o prazo quinquenal, apesar de não se operar a decadência, em virtude de ser o ato de aposentadoria complexo, surge para o servidor o direito ao exercício do direito de defesa previamente à manifestação da Corte de Contas, em razão do princípio da segurança jurídica e seus corolários (MOTTA, 2013, p. 18).

Dessa forma, em face das graves repercussões sobre a esfera jurídica dos servidores públicos, cumpre investigar não só a correção do entendimento jurisprudencial citado, mas como o mesmo vem sendo aplicado pelos tribunais de contas, a partir da análise da natureza jurídica dos atos de aposentadoria, do termo *a quo* do prazo decadencial da potestade invalidante da Administração Pública e de decisões do TCU e do TCDF que demonstram o alcance que vem sendo dado por esses tribunais ao entendimento mencionado, sem olvidar o princípio da segurança jurídica e os demais princípios corolários do Estado Democrático de Direito.

3. Ato sujeito a registro como ato composto

A atribuição conferida às cortes de contas pelo inciso III do artigo 71 da CF/88 assemelha-se a ato homologatório, que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 439), é ato por meio do qual a Administração verifica a validade do ato a ser homologado, cotejando-o com os requisitos legais necessários à sua edição, e realiza apreciação vinculada do mesmo, aceitando-o ou não.

Os atos de aposentadoria são eficazes e exequíveis desde sua publicação, data essa considerada como vigência da concessão, a partir da qual são gerados efeitos jurídicos e patrimoniais para o inativo e que constitui marco para o princípio *tempus regit actum*, segundo o qual o benefício previdenciário deve ser regido pela legislação vigente à época de sua concessão, e não de seu registro pela Corte de Contas.

Sendo os atos complexos aqueles que necessitam das manifestações de vários agentes que se fundem para a formação de ato único, e compostos os que se formam pela

⁷ Há certa divergência nos julgados quanto ao termo inicial para a contagem do prazo de 05 (cinco) anos a fim de garantir o exercício do direito de defesa pelo servidor: se da data da publicação do ato concessório ou se do ingresso do processo no Tribunal de Contas, o que não possui o condão de afetar as conclusões alcançadas no presente estudo.

⁸ MS 26.053, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 23.2.2011; MS 25.403, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe 10.2.2011; MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 13.6.2008; MS 25.116, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe 10.02.2011; MS 24.781, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, DJe 09.06.2011.

conjugação de dois atos, um principal e outro acessório, complementar ou pressuposto do principal, não há como pugnar pela complexidade dos atos de aposentadoria sujeitos a registro pelos tribunais de contas, uma vez que o citado registro opera como verdadeiro ato de homologação, complementar ao ato principal, concessório do benefício previdenciário, que não depende daquele para gerar seus efeitos, mas apenas para mantê-los.

Nesse sentido, há que se fazer a distinção entre perfeição, validade e eficácia do ato administrativo. A perfeição diz respeito ao esgotamento das fases necessárias à produção do ato, sendo perfeito o ato que concluiu seu processo formativo; a validade refere-se à adequação do ato ao sistema normativo, sendo válido o ato que cumpriu os requisitos estabelecidos pela ordem jurídica; e eficácia relaciona-se a disponibilidade do ato para produção de efeitos, sendo eficaz o ato que não depende de qualquer outro evento para produção de seus efeitos típicos (MELLO, 2010, p. 387).

Logo, observa-se que um ato administrativo pode ser válido e eficaz; válido e ineficaz; inválido e eficaz; ou inválido e ineficaz. Entretanto, para que se possa avaliar a validade ou eficácia de um ato, é necessário que o mesmo seja, previamente, perfeito, uma vez que a validade e a eficácia são condições de atos formados, e não de atos imperfeitos. Ou seja, não há que se falar em ato válido ou inválido se o mesmo sequer concluiu seu processo de formação, uma vez que a validade e a eficácia são características atinentes a atos perfeitos.

Por seu turno, uma vez perfeito, o ato encontra-se protegido pela garantia constitucional atribuída aos atos jurídicos perfeitos, corolário do princípio da segurança jurídica, não podendo ser atingido sequer por efeito retroativo de lei (CARVALHO FILHO, 2017, p. 132).

Com efeito, a segurança jurídica *stricto sensu* - direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada - alberga os atos de aposentadoria desde a sua publicação, e não de seu registro, ficando o servidor protegido de alterações posteriores no sistema normativo. Caso contrário, considerando-se perfeito o ato jurídico apenas com o registro pelo Tribunal de Contas, todos os inativos que ainda não tivessem seu ato de aposentadoria devidamente apreciado e registrado estariam sujeitos a mudanças legislativas posteriores a sua inativação, o que não ocorre em razão do mencionado princípio *tempus regit actum*.

Afirmar que os tribunais de contas, em cumprimento ao comando constitucional disposto no inciso III do artigo 71, apreciam a legalidade dos atos de aposentadoria, significa dizer que as cortes analisam a validade de tais atos, ou seja, sua conformação com a ordem jurídica, sendo necessário, de antemão, que tais atos sejam existentes, perfeitos, o que não se coaduna com o entendimento da Corte Suprema.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 387):

Para que se possa predicar a validade ou invalidade de uma norma – relembre-se que, para Kelsen, um ato administrativo será uma norma individual – cumpre, antes, que ela exista. Este não é apenas um pressuposto lógico, mas especificamente jurídico.

Há que se observar, ainda, que quando da publicação do ato de aposentadoria, todos os elementos de aperfeiçoamento já se encontram implementados, sendo a apreciação pelo Tribunal de Contas, em razão de determinação constitucional, controle de legalidade *a posteriori* de ato praticado. Conclui-se, portanto, que se tratam de atos já existentes, logo, perfeitos e acabados.

Dessa forma, tendo em vista a apreciação da legalidade do ato de aposentadoria ser necessariamente condicionada a existência e a produção de efeitos do ato analisado, não há como conceber a manifestação do Tribunal de Contas como volitiva e requisito de formação do ato concessório (MAFFINI, 2005, p. 7).

Interessante notar que, nos casos de legalidade sem necessidade de diligências saneadoras, em regra o servidor sequer toma conhecimento da apreciação de seu ato de aposentadoria pela Corte de Contas e conseqüente registro, uma vez que da decisão é dado conhecimento ao órgão de origem, e não ao interessado. Tal fato demonstra que o registro pelo Tribunal de Contas: a) não integra a formação de vontades como requisito da completude do ato de aposentadoria; b) não possibilita a produção de efeitos do ato, tampouco habilita novos efeitos ao mesmo, haja vista todos os efeitos dele emanarem a partir de sua publicação, independentemente da manifestação posterior do Tribunal de Contas.

Nesse sentido:

[...] tomando-se como exemplo do ato de concessão de aposentadoria de um servidor público inscrito no regime próprio (art. 40, da CF/88), percebe-se que uma vez concedida a aposentadoria pela Administração Pública, antes mesmo de o ato ser remetido para a apreciação pelo Tribunal de Contas respectivo, já ocorre a produção de todos os efeitos jurídicos decorrentes da inativação. Em efeito, somente com a concessão de aposentadoria pela Administração Pública, portanto, já se opera a vacância do cargo, podendo o mesmo ser prontamente provido por outro servidor. (MAFFINI, 2005, p. 7).

Em estudo sobre o tema, Fabrício Motta (2013, p. 11) tece críticas ao entendimento do ato de aposentadoria como ato complexo:

O entendimento do ato de aposentadoria como complexo não parece o mais adequado. Nas concessões de aposentadoria, inicialmente, é forçoso reconhecer a existência de dois atos: o ato concessório, emitido pela autoridade competente e que propriamente aposenta o servidor; e o ato de controle da legalidade, posteriormente emitido pelo Tribunal de Contas. Não há que se falar em integração de vontades:

um ato concede a aposentadoria e o outro, externo e emitido por órgão diverso, controla a legalidade do primeiro.

O Ministro Cezar Peluso, quando do julgamento do MS 26.535/DF, em 06.09.2007, em discussão a respeito da Súmula Vinculante nº 3 e da aplicação do contraditório e da ampla defesa aos atos de aposentadoria, asseverou que:

[...] embora eu tenha votado a favor da súmula, estou repensando seriamente a própria exceção que a súmula contempla, porque, não obstante o que esta Corte tem professado há muito tempo, me parece duvidosa a afirmação de que os registros de aposentadoria correspondam à categoria dos atos administrativos ditos complexos. Os atos administrativos ditos complexos são aqueles que só se aperfeiçoam com o último ato de todos aqueles que deva integrar. Não é o caso do regime de aposentadoria.

A própria atenuação da Súmula Vinculante nº 3 por parte do STF, a fim de garantir o contraditório e a ampla defesa aos servidores após ultrapassados 05 (cinco) anos da concessão inicial, com fundamento no princípio da segurança jurídica, torna-se questionável, uma vez que tal fundamento também se aplicaria à estabilização do ato pelo instituto da decadência (MOTTA, 2013, p. 18).

Nesse sentido é a lição de Rafael Maffini (2005, p. 168):

“Embora não se desconheça tal posição jurisprudencial que qualifica os atos sujeitos a registro pelos tribunais de contas como atos administrativos complexos, roga-se vênia para dela se discordar. Parece ser mais adequado qualificar tal categoria de atos administrativos como “ato administrativo composto”.

No âmbito do Poder Judiciário, o STJ, apesar de hodiernamente se curvar ao entendimento do STF⁹, já se manifestou em diversas ocasiões considerando os atos de aposentadoria como compostos, conforme se observa do AgR-REsp 1.168.805.

Pelo exposto, observa-se que o ato concessório de aposentadoria e o registro pelo Tribunal de Contas são atos autônomos, tanto material quanto formalmente, não havendo qualquer conjugação de vontades para formação de ato único, mas duas manifestações de vontade distintas, referentes ao ato principal e ao ato acessório que homologa ou avalia a legalidade do ato principal, razão pela qual não há que se falar em ato complexo.

Ao contrário, tendo em vista que os atos – de aposentadoria e de registro pelo Tribunal de Contas – são autônomos, gerando inclusive efeitos jurídicos diversos, com pressupostos e formalidades independentes, em nada se relacionando, a não ser pelo fato de que o segundo aprecia a legalidade do primeiro, como é de esperar no

⁹ AgRg no Resp 1.371.576/SC; AgRg no REsp 1.377.444/SC; AgRg no REsp 1.204.996/SC.

âmbito do controle da Administração Pública, está-se diante de ato administrativo composto, conforme classificação e definição da doutrina majoritária (MAFFINI, 2005, p. 16).

Atenta-se, portanto, para o fato de que a classificação dos atos administrativos como simples, compostos ou complexos apresenta diversas dificuldades de ordem jurídica, linguística, metalinguística e hermenêutica, carecendo, por vezes, da cientificidade necessária. Nesse sentido, observa-se que os critérios adotados acabam sendo voltados à utilidade dos conceitos, e não necessariamente a sua correção (MAFFINI, 2005, p. 5).

Carlos Ari Sundfeld (2000, p. 144) afirma que "toda classificação em ciência é feita sob o critério da utilidade: as classificações são formuladas para servirem a algum fim. Elas não existem por si, isto é, não derivam da 'natureza da coisa'".

No sentido da utilidade das classificações, Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 381), ao conceituar ato administrativo, afirma que "não há um conceito *verdadeiro* ou *falso*. Portanto, deve-se procurar adotar um que seja o mais possível útil para os fins a que se propõe o estudioso".

Por seu turno, José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 137) tece críticas à classificação dos atos administrativos como complexos ou compostos, uma vez que, para o autor, é a vontade da Administração que deveria ser classificada dessa forma, e não o ato em si, haja vista ser possível identificar em todos os atos da cadeia, sejam eles finais ou meio, cada um dos elementos que o compõe (competência, finalidade, forma, motivo e objeto.).

Nessa toada, há que se observar que o contexto no qual foram proferidas as decisões que levaram ao entendimento jurisprudencial quanto à complexidade do ato de aposentadoria era de elevado número de processos e incapacidade dos tribunais de contas de os apreciarem dentro do prazo decadencial quinquenal.

Assim, considerar o termo inicial da decadência a partir da publicação do ato concessório acarretaria, na prática, na obstaculização do exercício do controle externo, especificamente da competência elencada no inciso III do artigo 71 da CF/88. O posicionamento adotado pela Corte Suprema, portanto, acabou por garantir maior flexibilidade e espaço de atuação aos tribunais de contas, uma vez que não precisam se preocupar com a tempestividade de sua atuação em casos que tais, podendo as medidas de controle serem adotadas *ad aeternum*.

Indicando a possibilidade de rediscussão do tema em contexto diverso, ainda que de forma reflexa, o STF reconheceu, em 2011, a repercussão geral da matéria, tendo como *leading case* o RE 636.553/RS, em que se discute a incidência do prazo decadencial e a necessidade de observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos processos que envolvem os atos sujeitos a registro pelos tribunais de

contas, dando origem ao tema 445, que se encontra atualmente pendente de julgamento.

4. Segurança jurídica e termo inicial do prazo decadencial

A despeito da celeuma que envolve a classificação dos atos de aposentadoria sujeitos a registro, mesmo que se admita, para fins argumentativos, que se tratam de atos administrativos complexos, aperfeiçoando-se apenas quando do devido registro pela Corte de Contas, entende-se que, ainda assim, não seria possível considerar o citado registro como termo *a quo* do prazo decadencial da prerrogativa anulatória da Administração com fundamento unicamente no afastamento do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 (MAFFINI, 2005, p. 4).

Não se pode ter a legalidade como princípio absoluto, tendo como consequência uma Administração que observa cegamente à lei positivada, sob pena de legitimação do autoritarismo estatal em detrimento dos direitos fundamentais e da própria teleologia da Constituição Cidadã. O princípio da legalidade evoluiu de uma acepção centrada na vinculação positiva à lei, para uma compreensão em que a ação administrativa deve ser pautada nos valores gerais do sistema normativo, entre eles os princípios constitucionais - segurança jurídica, proteção à confiança, entre outros -, ganhando conotação de juridicidade, mais ampla do que meramente a legalidade positiva, em um contexto de alterações no modelo de Estado Social, com uma Administração prestadora em que grande parte dos direitos subjetivos referem-se a relações jurídicas entre cidadãos e Estado (JARDIM, 2008, p. 6).

Acaba-se, portanto, com o dogma de que a Administração pode fazer o que for necessário, inclusive anular atos administrativos com efeitos favoráveis para os destinatários de boa-fé cujos efeitos já se consolidaram com o decurso do tempo, sob o pretexto da supremacia do interesse público, da legalidade e de que atos nulos não geram direitos (MATTOS, 2000, p. 208).

Nessa toada, a segurança jurídica desponta como integrante do bloco de legalidade/juridicidade, devendo ser observada e ponderada no caso concreto juntamente com outros princípios caros ao Estado de Direito moderno. Com efeito, “a legalidade administrativa consiste em um instrumento voltado à obtenção de segurança jurídica para, em conjunto com tal princípio constitucional, conformar a noção de Estado de Direito” (MAFFINI, 2005, p. 11).

O princípio da proteção à confiança, como aspecto subjetivo do princípio da segurança jurídica, corolário do próprio Estado de Direito, refere-se ao sentimento do administrado com relação aos atos administrativos praticados, que são dotados de presunção de legitimidade. Dessa forma, a proteção à confiança opera no sentido de avaliar a possibilidade de manutenção dos atos viciados em razão de inércia da Administração em adotar as providências necessárias em prazo razoável, protegendo a confiança depositada pelo administrado na atuação administrativa, que se tinha

até então como correta e ilibada, confiança essa que nasce com a publicação do ato concessório, e não com o registro pelo Tribunal de Contas.

Ainda que a classificação do ato de aposentadoria como complexo tenha como consequência a não aplicação direta da regra insculpida no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, permanece como princípio do Estado de Direito o princípio da proteção à confiança, que deve ser ponderado no caso concreto a fim de avaliar se a retirada de tal ato inválido do mundo jurídico acarretará custos demasiadamente elevados.

Demais disso, o ato administrativo sujeito a registro, uma vez praticado ou publicado, já se vê qualificado pela presunção de legitimidade que também auxilia na construção da confiança digna de proteção. Nesse sentido, não se poderia afirmar que a presunção de legitimidade do ato somente teria início quando da decisão de registro pelo Tribunal de Contas (MAFFINI, 2005, p. 15).

A decadência, como expressão do princípio da proteção da confiança, pretende concretizar a segurança jurídica ao homenagear a confiança depositada pelos administrados na Administração, uma vez que seus atos são dotados de presunção de legitimidade. Assim, tendo em vista que os efeitos do ato de aposentadoria se operam completamente a partir de sua publicação, tanto para o servidor, com a percepção de seus proventos na inatividade, quanto para a Administração, que pode prover o cargo em virtude de sua vacância¹⁰, entende-se que considerar o registro pelo Tribunal de Contas como termo inicial para a contagem do prazo decadencial ofende o Estado de Direito e seus corolários, uma vez que coloca a cargo do próprio Estado, que praticou e controlará o ato, a iniciação do prazo para que se opere a decadência, que não se interrompe nem se suspende, frise-se.

Quanto ao entendimento jurisprudencial capitaneado pelo STF, conclui Rafael Maffini (2005, p. 15):

Assim, se o que se pretende com a decadência administrativa é a concretização do princípio da proteção da confiança e, com isso, a obtenção de um estado de segurança jurídica, impõe-se concluir que a decisão do STF não cumpre seu desiderato de guarda do Estado de Direito e, pois, da Constituição, ao deixar de reconhecer como termo inicial da decadência a prática do ato, para fazê-lo em relação tão somente com a decisão de registro pelo Tribunal de Contas respectivo.

Em face da estatura constitucional conferida aos tribunais de contas, cuja estrutura se assemelha aos tribunais do Poder Judiciário, tais cortes devem fazer uso de forma exemplar do processo administrativo e de seus princípios conformadores para o

¹⁰ Segundo o artigo 33 da Lei nº 8.112/1990 – repetido pelo artigo 50 da LC nº 840/11 – a aposentadoria encontra-se entre as hipóteses de vacância do cargo.

aperfeiçoamento dos atos administrativos inseridos em suas competências fiscalizadoras, em especial quando suas decisões afetam diretamente os direitos individuais de terceiros (ZYMLER, 2015, p. 231), a exemplo da apreciação para fins de registro dos atos de aposentadoria.

Em pesquisa realizada por Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011, p. 333), a partir da análise de julgados do TCU, observa-se a aplicação dos princípios constitucionais norteadores da atuação da Administração Pública como fundamento das deliberações do Tribunal, conforme quadro abaixo:

Princípios constitucionais explícitos	Dispositivo da CRFB	Quantidade de acórdãos
Moralidade	Art. 37, caput	55
Impessoalidade	Art. 37, caput	225
Legalidade	Art. 37, caput	175
Publicidade	Art. 37, caput	138
Eficiência	Art. 37, caput	60
Dever de licitar	Art. 37, inciso XXI	29
Probidade	Art. 37, § 4º	19
Isonomia	Art. 5º, caput	101

Tabela – Quantidade de acórdãos nos quais os princípios foram empregados na fundamentação, TCU, 20.01.2004 a 10.06.2009.

Em conclusão do mencionado estudo, afirmam os autores que o TCU segue a corrente de instituições que aplicam a nova hermenêutica constitucional representada pelo neoconstitucionalismo, fazendo com que a simples menção do cumprimento da lei no caso concreto pela parte não afaste sua eventual responsabilidade frente ao descumprimento dos princípios constitucionais (AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS, 2011, p. 341).

Por outro lado, não se observa qualquer menção ao princípio da segurança jurídica, concluindo-se que, apesar de o TCU se conformar à moderna aplicação do Direito Constitucional, que tem nos princípios fonte normativa, ainda não os pondera no sentido de manter atos inválidos no ordenamento jurídico com efeitos favoráveis a seus destinatários, mas apenas no sentido de proteção ao erário, de forma bastante estrita.

Há que se observar que, com a promulgação da CF/88, houve grande ampliação das competências e das pessoas sujeitas a fiscalização dos tribunais de contas. Ademais,

nas constituições anteriores o controle era exclusivamente de legalidade, inovando a Constituição Cidadã com a previsão do controle de legitimidade pelos tribunais de contas, em razão da evolução de um Estado de Legalidade para um Estado de Direito, que vai além da mera legalidade estrita. Nessa toada, os tribunais de contas passam a ser órgãos legitimados constitucionalmente para a defesa dos direitos fundamentais (CASTARDO, 2007, p. 129).

Destarte, a credibilidade necessária dos tribunais de contas frente à sociedade reclama uma atuação tempestiva e sem perda da qualidade dos trabalhos, além da necessária observância dos princípios corolários do devido processo legal (AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS, 2011, p. 150).

Nesse contexto insere-se o respeito à segurança jurídica, não sendo razoável que as cortes de contas, órgãos independentes e autônomos que atuam na defesa dos direitos e garantias fundamentais, ainda se mostrem reticentes à aplicação dos princípios constitucionais que protegem os direitos fundamentais dos administrados, aplicando o princípio da legalidade de forma hipertrofiada ao não reconhecer a decadência de seu direito revisório ou anulatório com supedâneo unicamente na classificação do ato de aposentadoria como complexo e no afastamento do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, em detrimento do princípio da proteção à confiança e da estabilização das relações jurídicas, que compõem atualmente o bloco de juridicidade/legalidade que sustentam o Estado de Direito.

5. Aplicação do entendimento jurisprudencial (ato complexo) pelos tribunais de contas

O processo nos tribunais de contas é tipicamente administrativo, de natureza multiforme, devendo observar, ao mesmo tempo, os princípios da oficialidade, do formalismo moderado, da verdade material e as garantias constitucionais dos envolvidos, tendo em vista o disposto no artigo 5º da CF/88, em seu inciso LIV, que trata sobre a necessária observância do devido processo legal, requisito indispensável à legitimidade do processo (ZYMLER, 2015, p. 231). Ademais, hodiernamente os órgãos de controle de contas são tidos como baluartes dos direitos fundamentais e da democracia (MOREIRA NETO, 2003, p. 1).

Nesse contexto, uma vez ultrapassada a questão classificatória dos atos de aposentadoria e a necessidade da contagem do prazo decadencial a partir da publicação de tais atos, necessário analisar as decisões dos tribunais de contas e dos tribunais superiores sobre o assunto, a fim de avaliar como as cortes aplicam o entendimento jurisprudencial mencionado e como o instituto da decadência é tratado no âmbito dos processos que envolvem a apreciação dos atos de aposentadoria e suas respectivas consequências práticas. Serão tomados como paradigma o TCU e o TCDF.

O Plenário do TCU, na Sessão de 01.12.2010, em discussão a respeito do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 e da convalidação de atos ilegais encaminhados tardiamente

à Corte, em face do princípio da segurança jurídica, deliberou no sentido de que o transcurso de longo período entre a edição do ato e a deliberação da Corte de Contas não converte atos ilegais em legais, mas apenas gera a necessidade de observância do contraditório e da ampla defesa para a validade do processo.

Por sua vez, o enunciado da Súmula nº 278/TCU, aprovada por meio do Acórdão nº 1426-Plenário, de 13 de junho de 2012, cristaliza no âmbito do Tribunal de Contas da União o entendimento pela complexidade do ato de aposentadoria e, consequentemente, define como termo *a quo* da contagem do prazo decadencial disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 o registro do ato pelo Tribunal, nos seguintes termos:

Os atos de aposentadoria, reforma e pensão têm natureza jurídica de atos complexos, razão pela qual os prazos decadenciais a que se referem o § 2º do art. 260 do Regimento Interno e o art. 54 da Lei nº 9.784/99 começam a fluir a partir do momento em que se aperfeiçoam com a decisão do TCU que os considera legais ou ilegais, respectivamente.

Quanto aos casos concretos de apreciação de atos de aposentadoria, merece destaque o Processo nº 017.637/2003-3. Por meio do Acórdão 28/2008 – Segunda Câmara, o TCU negou provimento a pedido de reexame¹¹ interposto por servidora que teve sua aposentadoria julgada ilegal pela Corte em razão da contagem de tempo prestado na condição de aluno aprendiz, comprovado por meio de justificação judicial, e de tempo prestado na condição de estagiária, mantendo a recusa de registro do ato.

Em suas alegações, a servidora argumentou a aplicação da decadência, tendo em vista a passagem de mais de 05 (cinco) anos entre a publicação do ato concessório e o julgamento pela Corte de Contas. Entretanto, o TCU afastou a alegação citando a Decisão nº 1.020/2000 – Plenário, além da jurisprudência mencionada, no sentido de que a decadência não seria aplicável aos atos de aposentadoria, “visto que, em se tratando de ato complexo, só é aperfeiçoado quando de seu registro pelo TCU”.

No Acórdão nº 1.185/2008 – Primeira Câmara (Processo nº 003.494/2001-0), negou-se provimento a pedido de reexame interposto por pensionista contra decisão do TCU que, entre outras providências, determinou ao órgão de origem a revisão dos proventos da mesma, em virtude de incorporação indevida de vantagens pelo instituidor da pensão, enquanto na ativa. A alegação de decadência do direito de anular

¹¹ Resolução-TCU nº 246/2011 (RI/TCU) - Art. 286. Cabe pedido de reexame de decisão de mérito proferida em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos.

Resolução-TCDF nº 296/2016 (RI/TCDF) - Art. 286. De decisão de mérito em processo concernente a ato sujeito a registro e à fiscalização de atos e contratos, cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista no art. 168 deste Regimento, devolvendo ao Tribunal apenas o conhecimento da matéria impugnada.

por parte da Administração foi afastada sob o seguinte fundamento, disposto na ementa do citado acórdão¹²:

[omissis]

4. Não incide a decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, nos processos por meio dos quais o TCU exerce sua competência constitucional de apreciação da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma ou pensão, pois estes, por serem complexos, somente se aperfeiçoam após o exame do Tribunal, quando se verifica sua adequação ao ordenamento jurídico vigente à época do implemento das condições para a inativação, conforme entendimento firmado pela Corte de Contas, mediante a Decisão nº 1.020/2000-TCU-Plenário, com a ratificação do STF, em diversos julgados (MS-24.859/DF, MS-24.958/DF, MS-25.090/DF, MS-25.192/DF, MS-25.256/PB e MS- 25.440/DF)

Por derradeiro, cabe mencionar o entendimento consubstanciado no Acórdão nº 3.502/2016-TCU-1ª Câmara, no sentido de que não cabe transposição automática de pretensos direitos havidos na atividade para a inatividade, tendo em vista que “a relação jurídica de servidores ativos com a União é distinta daquela que envolve aposentados e pensionistas”.

Por sua vez, no âmbito do TCDF, o Plenário, por meio da Decisão TCDF nº 1.675/2003 (Processo TCDF nº 497/2002), considerou inaplicável o artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/1999, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834/2001, quanto a obstar o exercício do controle externo a cargo desse Tribunal. Esse entendimento foi ratificado por meio da Decisão nº 5.417/2012 (Processo nº 905/2011).

Nada obstante, por meio da citada Decisão nº 5.417/2012, o Tribunal também autorizou a aplicação da Decisão Normativa TCDF nº 03/11, no sentido de:

[...] oportunizar, preliminarmente, ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa, desde que, no momento da apreciação, para fim de registro, da legalidade da concessão de aposentadoria, pensão e reforma, e respectiva revisão que altere o fundamento legal, verifique-se que o correspondente ato, físico ou eletrônico, tenha sido recebido pelo Tribunal há mais de cinco anos da data da constatação da irregularidade, cuja correção afete-lhe os interesses.

Quanto aos casos concretos analisados pela Corte de Contas distrital, por meio da Decisão nº 1.201/2018 (Processo nº 3.470/1981) o Tribunal, apesar de julgar legal

¹² Posicionamento semelhante pode ser observado no Acórdão nº 1.423/2017-Plenário (Processo nº 014.413/2016-7) e no Acórdão nº 9.610/2017-Segunda Câmara (004.632/2014-1), mais recentes, que trataram de pedidos de reexame contra decisões que consideraram ilegal, no âmbito do processo de apreciação do ato de aposentadoria, a incorporação de vantagens (quintos/décimos) pelos servidores, resultando na negativa do registro dos respectivos atos de inativação.

o ato concessório de revisão de pensão para integralização dos proventos, com o devido registro, determinou ao órgão de origem que notificasse a pensionista interessada para que apresentasse sua defesa ante a possibilidade de correção da classificação funcional do ex-servidor, instituidor da pensão, o que acarretaria em decesso dos proventos.

No voto condutor da decisão, alertou-se que em março de 1994 ocorreu erro na concessão de padrões conferidos em lei, tendo como consequência a incorreta classificação funcional do servidor, com dois padrões a mais. Quanto à decadência, apesar de o ato viciado de concessão de padrões incorretos ter ocorrido em 1994, portanto 24 (vinte e quatro) anos antes da determinação do TCDF, a Corte frisou o entendimento consubstanciado na citada Decisão nº 5.417/2012, no sentido de considerar inaplicável o art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99.

Por meio da Decisão nº 1.517/2017 (Processo nº 4.802/2017), o TCDF considerou legal o ato de aposentadoria em exame, sem prejuízo de determinar ao órgão de origem a adoção de providências no sentido de comprovar os cursos realizados pela servidora que levaram à concessão de gratificação de titulação em determinado valor, adotando, eventualmente, as medidas necessárias para a correção da impropriedade e redução do percentual pago a título da citada gratificação. Interessante notar que, nesse caso, a gratificação de titulação foi concedida à servidora por meio de ato administrativo praticado enquanto a mesma ainda se encontrava em atividade, há mais de 05 (cinco) anos da análise do processo de aposentadoria pela Corte distrital.

Por derradeiro, o TCDF, por meio da Decisão nº 2.559/2004 (Processo nº 1.685/1990), determinou o retorno dos autos ao órgão de origem para que juntasse cópia autenticada dos atos de nomeação e dispensa dos cargos comissionados exercidos pelo servidor, a fim de comprovar o direito à incorporação das vantagens quintos/décimos, independentemente do fato de tal incorporação ter ocorrido há mais de 05 (cinco) anos, por ato da Administração, enquanto ainda na ativa o servidor.

Observa-se das decisões colacionadas que tanto o TCU quanto o TCDF aplicam o entendimento consagrado na jurisprudência no sentido de considerar inaplicável o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 aos atos de aposentadoria, reforma e pensão antes do devido registro, afastando as argumentações dos interessados e servidores inclusive quanto à ponderação dos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da proteção à confiança.

Malgrado o entendimento pela inaplicabilidade do citado dispositivo ter como fundamento a classificação do ato de aposentadoria como complexo, aperfeiçoando-se apenas com o devido registro, observa-se que os tribunais de contas têm extrapolado tal entendimento, não o restringindo ao ato específico de aposentadoria, que se reputaria complexo, conforme se observa de trecho da ementa do já colacionado

Acórdão nº 1.185/2008 – Primeira Câmara (Processo nº 003.494/2001-0)¹³. Ou seja, as cortes de contas acabam por considerar inaplicável a decadência sobre quaisquer atos avaliados no bojo do processo de apreciação da legalidade dos atos de aposentadoria, a exemplo da concessão de gratificações e vantagens pecuniárias enquanto o servidor se encontrava em atividade.

A apreciação pelo Tribunal de Contas do ato de aposentadoria leva em conta, em regra, a fundamentação legal do ato concessório e os requisitos constitucionalmente exigidos para a inativação, como idade, tempo de contribuição, de serviço público, no cargo e na carreira, além da composição dos proventos, se integrais, proporcionais, pela média, pela última remuneração, com ou sem paridade, tendo como base de cálculo o último contracheque do servidor em atividade.

Entretanto, tendo em vista a competência dos tribunais de contas de agir de ofício e em razão de o processo de aposentadoria vir acompanhado de todo o histórico funcional do servidor, quando de sua análise acabam sendo perquiridos aspectos diversos relacionados aos servidores, como a concessão de gratificações, adicionais e vantagens, acumulações de cargos, licenças, faltas, etc., o que por si só não acarretaria qualquer problema.

Entretanto, ao afastar a incidência da decadência antes do registro do ato concessório, indiscriminadamente, de todos os atos que se encontram acostados ao processo de aposentadoria, não o restringindo ao ato de aposentadoria em si, os tribunais de contas acabam por ampliar o conceito de ato complexo a todo o processo de aposentadoria e a todos os atos eventualmente observados quando da análise de tal processo, ainda que autônomos e não dependentes de registro pela Corte.

Nesse contexto, interessante notar que o equívoco observado é também notado ao se analisar as decisões dos tribunais superiores a respeito da incidência do instituto da decadência sobre os atos ampliativos de direitos de servidores públicos, havendo divergência na aplicação se o citado ato ampliativo é analisado isoladamente ou se inquirido no bojo do processo de apreciação da legalidade do ato de aposentadoria no Tribunal de Contas respectivo.

No julgamento do REsp 1.157.831/SC, que tratou de situação em que o servidor ainda se encontrava em atividade, o STJ pugnou pela aplicação da decadência do direito da Administração de anular ato que concedeu incorporação da vantagem ‘quintos/décimos’ ao servidor, ultrapassados 10 anos da concessão do benefício, considerando aplicável a decadência tanto a atos nulos quanto anuláveis, conforme se observa da ementa do julgado:

¹³ “[...] não incide a decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, nos processos por meio dos quais o TCU exerce sua competência constitucional de apreciação da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma ou pensão [...]”.

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE OFENSA AO ART. 535 DO CPC. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO. 1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. 2. A autotutela administrativa dos atos – anuláveis ou nulos – de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários está sujeita ao prazo de decadência quinquenal, previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999. A regra não se aplica de forma retroativa, e, nos atos anteriores à citada norma, o termo a quo é o dia 1º.2.1999, data em que a lei entrou em vigor. Precedentes do STJ. 3. O ato concessivo do benefício é de 1997, e sua anulação é de 2007. Está caracterizada, portanto, a decadência do direito de revisar o ato administrativo. 4. Foram oferecidos memoriais pela recorrida, os quais não inovam na discussão nem alteram o resultado do julgamento. 5. Recurso Especial não provido. (STJ, REsp 1.157.831/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 24.04.2012).

O STF, por sua vez, em situação semelhante, quando do julgamento da MC-AgR MS 26.387/DF, pugnou pela aplicação do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 a fim de anular acórdão do TCU que determinou a mudança na forma de pagamento de determinado reajuste, ressaltando que a aplicação do instituto se devia ao fato de que, “na espécie, não se cuida de registro inicial de aposentadoria pelo Tribunal de Contas da União (CRFB, art. 71, III) de modo que não há que se falar em ato complexo”.

Nada obstante, em casos semelhantes, mas analisados no bojo de processos de apreciação, para fins de registro, de atos de aposentadoria nos tribunais de contas, em que os servidores recorreram ao Poder Judiciário, os interessados, em regra, viram seus pleitos denegados sob o fundamento de se tratar de ato complexo, não incidindo a decadência disposta no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 antes de aperfeiçoado o ato concessório com o devido registro pela Corte de Contas, ainda que o ato impugnado não fosse propriamente o ato de aposentadoria – STF, AI 844.718/AL, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 12.12.2011; STF, MS 31.704/DF, Relator Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 16.05.2016; STJ, REsp 1.524.880/PR, Relator Min. Humberto Martins, DJe 26.05.2015.

Com efeito, observa-se que o mesmo ato pode ter tratamentos distintos, a depender do momento em que seja constatada a ilegalidade: se em processo fiscalizatório comum, enquanto o servidor ainda se encontra em atividade; ou se no âmbito de processo de registro de ato de aposentadoria. Tal situação estimula os tribunais de contas a focarem seus esforços apenas na análise deste tipo de processo, em detrimento das auditorias, inspeções e outros processos fiscalizatórios mais tempestivos e com maior possibilidade de retorno ao erário, no que se refere à fiscalização de pessoal.

A título de exemplo, pode-se citar o ato administrativo que concede incorporação da vantagem de quintos/décimos a servidor público pelo exercício de função ou cargo em comissão. Caso o ato seja praticado com vícios que o tornem nulo ou anulável e tais irregularidades sejam constatadas com o servidor ainda em atividade, incidirá a decadência disposta no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 sobre o direito da Administração de anular tal ato, uma vez ultrapassado 05 (cinco) anos de sua prática e não haja comprovada má-fé por parte do beneficiário. Todavia, caso a ilegalidade, frisa-se, do mesmo ato, seja constatada pelo Tribunal de Contas 20 (vinte) anos após sua prática, mas no bojo da análise, para fins de registro, do ato de aposentadoria do mesmo servidor, a decadência será afastada em razão de ser a aposentadoria ato complexo, que apenas se aperfeiçoa com o devido registro pela Corte de Contas respectiva. Nessa toada, o equívoco perpetrado parece advir da confusão entre ato administrativo complexo e processo de aposentadoria, que não se confundem.

José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 105) define ato administrativo como:

[...] a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 443) define o processo administrativo¹⁴ como uma “sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 678), por sua vez, traz duas definições para o processo administrativo: a) “conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo”; b) “série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração”, uma vez que nem todo processo administrativo envolve controvérsia.

Dessa forma, os atos seguintes no encadeamento lógico de atos dependem da validade dos atos anteriores, possuindo entre eles uma relação lógica indissociável, apesar de serem todos atos autônomos entre si e com funções específicas. Diferentemente, nos atos complexos observa-se homogeneidade na função dos atos praticados, formando os mesmos uma unidade entre si.

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 444):

O procedimento administrativo não se confunde com os atos complexos, pois nestes há *unidade na função das declarações jurídicas que os compõem*, ao passo que no procedimento seus atos desempenham

¹⁴ Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 443) não faz distinção entre procedimento e processo administrativo, tratando ambos como sinônimos, conforme se observa do Título XIII do Capítulo VII de sua obra “Curso de Direito Administrativo”.

funções distintas, com autonomia e, portanto, heterogeneidade de função.

Pelo exposto, não se confundem o ato de aposentadoria, tido como complexo, e os atos que compõem o processo de aposentadoria encaminhado para apreciação do Tribunal de Contas em virtude do disposto no artigo 71, inciso III, da CF/88, razão pela qual não há que se estender o entendimento quanto à complexidade do ato concessório de aposentadoria, e a conseqüente inaplicabilidade da decadência antes de seu registro, aos atos praticados ao longo da vida funcional dos servidores, atos esses que não requerem registro pelas cortes de contas, sob pena de a aposentadoria, direito constitucionalmente assegurado, operar verdadeiro renascimento da potestade invalidante da Administração, outrora fulminado pela decadência, maculando o próprio princípio da segurança jurídica e o Estado de Direito.

Insta consignar que não se defende a aplicação do instituto da decadência indiscriminadamente a todos os atos administrativos praticados ao longo da vida funcional dos servidores públicos, uma vez que não são resguardados pela decadência os atos de aposentadoria, reforma e pensão, ou mesmo quaisquer atos, uma vez verificada e comprovada a má-fé em sua concessão.

Tampouco defende-se que a decadência seja utilizada a fim de obstar o exercício do controle externo e da competência fiscalizatória dos tribunais de contas. Ao contrário, defende-se que as cortes de contas atuem de forma temporalmente mais próxima do ocorrido, não se utilizando de mera questão classificatória para afastar a segurança jurídica em prol de um conceito de legalidade hipertrofiado, o que acaba por possibilitar a análise de atos praticados a longo período, enquanto o servidor ainda se encontrava em atividade, apenas quando da apreciação de seu ato de aposentadoria.

Conforme aponta Hélio Saul Mileski (2007, p. 257):

O sistema de controle externo da Administração Pública tem nos tribunais de contas um dos principais elementos de sustentação da democracia moderna. Contudo, não podem estes permanecer estáticos, imutáveis, têm de buscarem uma constante evolução, no sentido de se renovar, consoante a renovação produzida no Estado pós-industrial.

Logo, torna-se necessário, em razão do grande volume de processos e de recursos despendidos, a constante reavaliação dos atos praticados pela Administração Pública no que se refere aos atos de gestão de pessoal, não sendo admissível que tais atos sejam avaliados apenas quando da aposentadoria dos servidores. Tal vigilância deve ocorrer por meio de revisão dos pagamentos e de procedimentos fiscalizatórios regulares, sendo necessário que os tribunais de contas adotem procedimentos racionais e céleres, uma vez que a demora na análise “apequena a nobreza da função do controle” (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 83).

Como destaca Carlos Ayres Britto (2002, p. 83):

[...] participando desse aparato como peça-chave, os tribunais de contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração. O desiderato constitucional é este. Se, na prática, os tribunais de contas muito se distanciam da função que lhes confiou a gloriosa Lex Legum de 1988, trata-se de disfunção ou de defecção que urge corrigir.

Por seu turno, aponta Mariano (2010, p. 260):

Admitir a não aplicação do instituto da prescrição quinquenal no âmbito da Administração Pública implica tornar perpétua a ação fiscalizatória, bem como a punição, causando, assim, notória instabilidade às relações jurídicas e sociais [...]. Não é razoável que as relações jurídicas submetidas ao órgão de controle externo permaneçam sem a devida estabilização por inércia do próprio controlador. Nem se justifica o argumento de que, havendo o reconhecimento da prescrição, haveria renúncia a uma competência constitucionalmente atribuída à Corte de Contas.

Quanto aos instrumentos de fiscalização disponíveis aos tribunais de contas em tal desiderato, tem-se a inspeção e a auditoria. A inspeção possui escopo reduzido, tendo como função primordial suprir lacunas ou omissões e esclarecer fatos, além de apuração de denúncias e representações. A auditoria, por sua vez, possui escopo mais alargado, a fim de verificar de forma ampla os sistemas administrativos adotados, com objetivo de minimizar erros ou desvios na Administração (AGUIAR FILHO, 2009, p. 12).

Com efeito, nota-se que, em razão da quantidade de processos, as cortes de contas acabam priorizando a apreciação dos atos sujeitos a registro em detrimento de suas demais funções fiscalizatórias. Dessa maneira, deve-se prevenir a inversão de prioridades na atuação dos tribunais de contas no que se refere à fiscalização de pessoal, na qual o controle e a intervenção em tempo razoável acabam sendo garantias contra a atuação estatal ineficiente e contra a manutenção de atos inválidos que geram prejuízo para o Erário. Nessa toada:

Esses vetores, que associem a relevância ainda da função registrária da Corte no tema de pessoal, com a necessidade de asseguuração de sua ação tempestiva nos demais segmentos, são aqueles que permitirão a conciliação entre o Tribunal que se tem, e aquele que se quer alcançar” (VALLE, 2012, p. 71).

6. Considerações finais

Nesse cenário, importante salientar que o princípio da segurança jurídica surge como elemento conformador e limitador de abusos estatais, com frequência legitimados pelo conceito ultrapassado de legalidade e supremacia irrestrita do interesse público.

No contexto de alterações do Estado Social, em que a Administração não mais deve observar cegamente à lei em obediência a uma concepção hipertrofiada de legalidade, ganha destaque o bloco de juridicidade/legalidade, segundo o qual a Administração deve ponderar todas as normas que integram o sistema jurídico, incluídos os princípios constitucionais, entre eles o da segurança jurídica e seus corolários, que enriquecem a própria legalidade, modernizando-a e adequando-a à primazia dos direitos fundamentais.

Em seu aspecto objetivo, tem-se o princípio da segurança jurídica em sentido estrito, indicando a inafastabilidade da estabilização jurídica, que protege o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. No aspecto subjetivo, tem-se o princípio da proteção à confiança, que se refere ao sentimento do administrado com relação aos atos administrativos praticados, que são dotados de presunção de legitimidade, tendo como consequência a possibilidade de manutenção desses atos, ainda que inválidos, no mundo jurídico.

Sendo os institutos da prescrição e da decadência expressões concretas da integração indissociável entre segurança jurídica - proteção à confiança - e o sistema constitucional em sua universalidade, a decadência, enquanto regra, encontra-se positivada no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, que impõe prazo de 05 (cinco) anos para que Administração reveja seus próprios atos, nulos ou anuláveis, salvo comprovada má-fé. Ou seja, passados 05 (cinco) anos sem que a Administração atue de forma a rever o ato viciado, tem-se fulminado o direito da Administração de anulá-lo, ocorrendo a estabilização da relação jurídica decorrente.

Nada obstante, tendo em vista o entendimento jurisprudencial quanto à complexidade dos atos sujeitos a registro (aposentadoria, reforma e pensão), não ocorre a citada estabilização jurídica antes da análise pelo Tribunal de Contas, ainda que passados mais de 05 (cinco) anos entre a publicação do ato concessório e a decisão da Corte de Contas.

Dessa forma, imperiosa a necessidade de se avaliar cautelosamente a correção da classificação dos atos sujeitos a registro quanto a manifestação de vontades para formação do ato, em razão de seus reflexos; o termo *a quo* do prazo decadencial em casos que tais, tendo como parâmetro o princípio da segurança jurídica; e como vem sendo aplicado o entendimento jurisprudencial nos tribunais de contas, a fim de avaliar suas consequências práticas e o respeito ao princípio da proteção à confiança.

Sendo os atos administrativos complexos aqueles que necessitam da conjugação de várias manifestações de vontades, formando ato único, e compostos aqueles que necessitam de outro ato, acessório ao principal, ambos autônomos, observa-se que os atos de aposentadoria, reforma e pensão sujeitos a registro pelos tribunais de contas mais se aproximam destes, e não daqueles.

Além disso, ao se distinguir os planos de existência, validade e eficácia dos atos administrativos, fica claro que, para que as cortes de contas apreciem a legalidade dos atos, é necessário que os mesmos sejam, antes de mais nada, perfeitos, uma vez que validade e eficácia são características de atos existentes. Soma-se a isso o fato de que os atos de concessão e o ato homologatório dos tribunais de contas são autônomos, gerando efeitos jurídicos distintos, não dependendo o ato de aposentadoria, reforma e pensão do registro para gerar seus efeitos típicos, que se apresentam desde sua publicação, dependendo deste apenas para a continuidade de seus efeitos.

Dessa forma, entende-se que os atos sujeitos a registro seriam atos compostos, razão pela qual correria o prazo decadencial disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 a partir de sua publicação, entendimento esse outrora compartilhado pelo STJ, apesar de hodiernamente este se curvar ao entendimento do Pretório Excelso quanto à complexidade do ato.

Ultrapassada a questão classificatória, ainda que se considere o ato de aposentadoria como complexo, entende-se que o termo inicial da contagem do prazo decadencial permanece sendo a publicação do ato concessório, porquanto: a) a não aplicação da regra disposta no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 em razão de ser o ato complexo não afasta a necessidade de ponderação do princípio da segurança jurídica, corolário do Estado de Direito; b) a confiança legítima depositada pelo servidor de boa-fé nos atos da Administração nasce com a publicação do ato concessório, prescindindo da manifestação do Tribunal de Contas para o início de seus efeitos, permitindo desde já que o servidor goze de seu direito à inatividade remunerada, direito intimamente ligado à dignidade da pessoa humana, enquanto a Administração se depara com a vacância do cargo público antes ocupado.

Com relação à aplicação do entendimento jurisprudencial, observa-se das decisões colacionadas no presente estudo que os tribunais de contas, apoiados pelas decisões dos tribunais superiores, além de aplicarem o entendimento jurisprudencial quanto a complexidade dos atos sujeitos a registro, a fim de afastarem a decadência antes da manifestação da Corte, acabam por ampliar tal entendimento a todos os atos que compõem o processo de aposentadoria, considerando inaplicável a decadência sobre quaisquer atos avaliados no bojo do mencionado processo, ainda que não propriamente o ato de aposentadoria em si. Com isso, as cortes de contas acabam por conferir à aposentadoria dos servidores públicos o efeito de renascer o direito de

rever ou anular da Administração, que havia sido fulminado pela decadência enquanto o servidor se encontrava em atividade, ferindo a própria razão de ser do princípio da segurança jurídica.

Dessa forma, entende-se não ser razoável que os tribunais de contas, órgãos de controle que atuam na defesa dos direitos e garantias fundamentais, não avaliem o princípio da proteção à confiança, conformador do próprio Estado de Direito, em suas decisões, sob o pretexto de afastamento da regra da decadência positivada na Lei nº 9.784/1999 em razão de serem os atos de aposentadoria complexos, aplicando o princípio da legalidade de forma irrestrita e hipertrofiada, em detrimento do bloco de juridicidade, o qual integra o princípio da segurança jurídica.

Não se pode olvidar que os tribunais de contas foram estabelecidos na CF/88 como baluartes dos direitos e garantias fundamentais, não sendo possível que essas cortes atuem de forma a desprestigiar o princípio da segurança jurídica, tão caro à própria noção de Estado de Direito, unicamente com fundamento em questão classificatória marcadamente controvertida.

Por derradeiro, insta consignar que o reconhecimento da repercussão geral do tema afeto à obrigatoriedade de o TCU observar o contraditório e a ampla defesa no exame da legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão após ultrapassados 05 (cinco) anos de sua concessão (tema 445) pode indicar, ainda que de forma reflexa, a possibilidade de rediscussão do tema em contexto bastante distinto daquele no qual foram prolatadas as decisões que culminaram no entendimento jurisprudencial atual, qual seja, de elevado número de processos de um lado, e de incapacidade de apreciar os atos praticados dentro do prazo quinquenal de que trata o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 de outro. Hodiernamente os tribunais de contas contam com grande aparato tecnológico capaz de agilizar e dinamizar a análise dos atos sujeitos a registro.

O TCU atualmente conta com o sistema e-Pessoal, instituído pela Instrução Normativa TCU nº 78, de 21 de março de 2018, substituto do sistema SISAC, que permite o envio dos atos sujeitos a registro ao TCU por meio de plataforma informatizada na internet.

Por sua vez, o TCDF conta com o SIRAC, instituído por meio da Resolução nº 219/2011, por meio do qual são analisados em ambiente informatizado os atos sujeitos a registro pelo Tribunal, possibilitando cruzamento de dados, análises dinâmicas e separação de lotes de atos a partir de critérios de materialidade, risco e relevância para posterior amostragem.

Com isso, tanto o TCU quanto o TCDF tem apreciado os atos sujeitos a registro de forma bastante célere e tempestiva, dentro do prazo quinquenal de que trata o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, não justificando, sob o ponto de vista da utilidade dos

conceitos e da mudança de contextos, a manutenção do entendimento jurisprudencial guerreado, tampouco a extrapolação de tal entendimento a fim de atingir atos diversos relacionados a vida funcional dos servidores observados quando da análise dos processos de aposentadoria, conforme demonstrado.

Dessa forma, devem os tribunais de contas atuar de forma inteligente, com suporte informacional e tecnológico e a partir de critérios de materialidade, risco e relevância, como possibilita a implementação de sistemas como e-Pessoal (TCU) e SIRAC (TCDF) no que se refere aos atos sujeitos a registro, não sendo admissível transferir aos administrados o ônus de eventual incapacidade de atuação tempestiva, sob pena de grave dano a direitos e garantias fundamentais, ao princípio da segurança jurídica e, conseqüentemente, ao Estado de Direito.

7. Referências bibliográficas

- AGUIAR FILHO, J. R. V. O papel dos tribunais de contas, suas competências constitucionais e a revisibilidade de suas decisões pelo Poder Judiciário. *Revista IOB de Direito Administrativo*, São Paulo, maio 2009. 7-28.
- AGUIAR, U. D. D.; ALBUQUERQUE, M. A. S. D.; MEDEIROS, P. H. R. *A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- BRITTO, C. A. O regime constitucional dos tribunais de contas. *Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe*, Aracaju, p. 71-84, 2002.
- CARVALHO FILHO, J. D. S. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- CASTARDO, H. F. *Natureza jurídica do Tribunal de Contas no ordenamento brasileiro*. Piracicaba: Unimep, 2007.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- JACOBY FERNANDES, J. U. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- JARDIM, C. H. C. A incidência da ampla defesa e do contraditório em processos de apreciação de atos de pessoal. *Trabalhos acadêmicos - TCU*, agosto 2008. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-incidencia-da-ampla-defesa-e-do-contraditorio-em-processos-de-apreciacao-de-atos-de-pessoal.htm>>. Acesso em: 03 abril 2018.
- MAFFINI, R. Atos administrativos sujeitos a registro pelos tribunais de contas e a decadência da prerrogativa anulatória da administração pública. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 3, julho 2005. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/31167>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

- MARIANO, K. C. T. D. S. Prescrição no Âmbito dos Tribunais de contas. *Controle - doutrina e artigos*, Fortaleza, v. VIII, p. 253-268, setembro 2010. ISSN 1980-086X. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/86>>. Acesso em: 03 abr. 2018.
- MATTOS, M. R. G. D. Princípio do fato consumado no direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 220, p. 195-208, Abril/junho 2000. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2453>>. Acesso em: 03 abr. 2018.
- MEDAUAR, O. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- MELLO, C. A. B. D. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MILESKI, H. S. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 9, n. 45, setembro 2007.
- MOREIRA NETO, D. D. F. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 27-64, julho/setembro 2003. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/18610>>. Acesso em: 07 mar. 2018.
- MOTTA, F. O registro dos atos de aposentadoria pelos Tribunais de contas. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, 12, fev 2013. 9-19. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/4977>>. Acesso em: 03 abr. 2018.
- SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de Direito Público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- VALLE, V. R. L. D. Ampla defesa e defesa técnica nos Tribunais de contas. *Fórum Administrativo - FA*, Belo Horizonte, out 2012. 64-76.
- ZYMLER, B. *Direito Administrativo e Controle*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.